

Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori

Introduzione agli Atti del II Convegno dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale,
Gruppo Italiano, Sezione Giovani (Firenze, 2 dicembre 2016)

The New Environmental Criminal Law. Issues Concerning Crime Theory and Sanctions

*Introduction to the Conference Proceedings of the 2nd Conference of International Association of Penal
Law, Italian Group, Young Penalists (Florence, December 2nd, 2016)*

PAOLA SEVERINO

Professoressa ordinaria di Diritto penale – Rettore dell'Università LUISS "Guido Carli"
pseverino@luiss.it

ABSTRACT

Il contributo presenta le principali novità, le questioni irrisolte e le sfide future introdotte dalla l. 22 maggio 2015, n. 68 recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”. I temi in discorso sono oggetto di ulteriore analisi e approfondimento nei lavori ospitati dal presente fascicolo, i quali costituiscono gli Atti del II Convegno dell'AIDP – Associazione Internazionale di Diritto Penale, Sezione Giovani del Gruppo Italiano, svoltosi a Firenze il 2 dicembre 2016.

This contribution introduces the main innovations, the unsolved problems and the future challenges brought by the Law of 22 May 2015, No. 68. Such topics are in-depth analyzed throughout the papers published in the present Issue, which constitute the conference proceedings of the 2nd Conference of the International Association of Penal Law, Young Penalists of the Italian Group, held in Florence on December 2nd, 2016.

La seconda edizione del Convegno annuale dei giovani penalisti del Gruppo Italiano dell'AIDP è stata dedicata all'analisi delle novità introdotte dalla l. 22 maggio 2015, n. 68, alle questioni irrisolte e alle prospettive evolutive in ambito penale ambientale.

Anche l'oggetto del primo convegno dei giovani penalisti del Gruppo Italiano dell'AIDP era trasversale — *Ricchezza illecita ed evasione fiscale* — e aveva consentito di compiere un viaggio attraverso i diversi strumenti di contrasto alla criminalità del profitto; e anche in quel caso si erano affrontati argomenti classici, ma sempre rivitalizzati dalle modifiche normative e dagli interventi giurisprudenziali, accanto a questioni di più recente emersione — penso al tema del doppio binario sanzionatorio in materia tributaria, su cui successivamente la Grande Camera ha 'ridimensionato' l'impatto della sentenza Grande Stevens, oppure al delitto di autoriciclaggio.

L'area tematica di questo secondo Convegno appare più circoscritta, riferendosi alla tutela penale dell'ambiente: ciò però solo a prima vista, atteso che i nuovi reati ambientali rappresentano lo sfondo per affrontare questioni centrali della teoria del reato nonché aspetti di rilievo in tema di meccanismi sanzionatori.

Il tema della protezione dell'ambiente riveste un indubbio fascino per il penalista, non ultimo in ragione dell'importanza del bene giuridico in questione, nonché per la necessità, nella società attuale, di operare un bilanciamento con altri beni di sicuro rilievo.

È questo un terreno nel quale, infatti, compete al legislatore di individuare il delicato punto di equilibrio tra la tutela dell'ambiente e le esigenze poste dallo svolgimento dell'attività produttiva: un equilibrio, peraltro, mutevole nel tempo. Si pensi solo alla scarsa sensibilità verso le questioni ambientali nella fase della prima industrializzazione, di cui paghiamo ancor oggi le conseguenze — in termini, ad esempio, di inquinamento storico — e, di contro, al progressivo affermarsi delle esigenze di tutela dell'ambiente in tempi più recenti, alla luce della accresciuta consapevolezza delle conseguenze pregiudizievoli degli inquinamenti e in funzione di tutela di oggettività giuridiche ulteriori, quali la vita e l'integrità fisica dei consociati, ma anche la sostenibilità e il benessere delle generazioni future.

Si tratta di un settore che si caratterizza anche per la inevitabile coesistenza di diversi piani di intervento: quello civile, quello amministrativo nonché quello penale; così pure, si tratta di un ambito di disciplina che si è di recente arricchito, accanto a quella della persona fisica, della responsabilità della persona giuridica.

Infine, solo per completare questo schizzo introduttivo, si è al cospetto di una materia che è stata oggetto negli ultimi tempi di precisi obblighi di penalizzazione a livello UE; anzi, la direttiva del 2008, che ha ispirato gli ultimi interventi novellistici, ha rappresentato, come noto, il battesimo della nuova stagione culminata poi con l'adozione del Trattato di Lisbona.

Il percorso evolutivo della normativa nello specifico settore in esame riflette, a ben vedere, il processo di stratificazione della disciplina già registratosi nel campo della salute e sicurezza sul lavoro: un nucleo di previsioni a carattere contravvenzionale, contenute nel Testo Unico dell'Ambiente, affiancato però dalla tutela codicistica in tema di incolumità pubblica, e completato dall'estensione del perimetro di responsabilità all'ente.

Se è vero che i parallelismi con la materia della salute e sicurezza sul lavoro risultano diretti e immediati — in virtù dell'alto tasso di tecnicismo che caratterizza tale settore così come quello ambientale, oggetto delle riflessioni qui condotte — è altrettanto vero che, tuttavia, i risultati raggiunti, anche in seguito alla riforma del 2015, non paiono potersi dire i medesimi.

Mi riferisco alla specificazione del principio di precauzione che nel campo della salute e sicurezza sul lavoro si è raggiunto attraverso una compiuta disciplina dell'autonormazione e della regolamentazione dell'analisi del rischio e che, come avrò modo di dire più avanti, in materia ambientale risulta invece ancora problematica.

Ciascuno degli ambiti di disciplina sopra evocati pone, d'altronde, problemi peculiari: sul fronte contravvenzionale si è in presenza di precetti costruiti secondo la tecnica delle norme a struttura sanzionatoria, con inevitabili riflessi in punto di intellegibilità del precetto; sul versante delle disposizioni codicistiche si è tradizionalmente scontata l'assenza di previsioni *ad hoc*, con il risultato di affidare le istanze di protezione all'ospitale figura del disastro innominato o, in altri casi, di chiamare in causa i delitti classici di omicidio, generando indubbe tensioni rispetto ai principi generali in tema di accertamento della causalità¹ e della colpa; sul terreno della responsabilità degli enti, grava oggi sull'interprete — alla luce appunto delle nuo-

¹ V. le considerazioni di S. ZIRULIA, *infra*.

ve ipotesi introdotte con la legge del 2015 sugli 'ecoreati' — il compito di verificare, in ossequio al principio di legalità *ex* art. 2 d.lgs. n. 231 del 2001, i margini di possibile corresponsabilizzazione dell'ente rispetto a condotte poste in essere nel passato, ma i cui effetti perdurano nel tempo, o a comportamenti solo in parte realizzati dopo l'entrata in vigore della riforma; e senza qui ancora anticipare alcune riflessioni che si indirizzano più specificamente verso il nucleo di fattispecie criminose — dall'inquinamento ambientale al disastro ambientale, e così via procedendo — introdotte con la novella in discorso.

Si tratta di questioni che, opportunamente trattate nel corso del Convegno, dovranno essere poi rimediate in considerazione anche dei nuovi scenari aperti dalle neonate figure criminose appena richiamate.

Lo stesso percorso che ha condotto all'inserimento di siffatte ipotesi mostra, d'altro canto, la difficoltà in capo al legislatore di sviluppare una chiara linea di politica criminale. A fronte dei vincoli di incriminazione posti dalla direttiva del 2008, il legislatore si è infatti inizialmente limitato, con le modifiche del 2011, a operare un primo timido adeguamento agli *input* di fonte UE, inserendo le contravvenzioni di cui agli artt. 727-*bis* e 733-*bis*, di natura poco più che bagatellare, nel codice penale, contestualmente iniziando a percorrere anche la strada della responsabilità dell'ente collettivo mediante l'introduzione dei reati ambientali nel *corpus* del "decreto 231". In quella fase, il messaggio che il legislatore sembrava voler veicolare era quello di reputare il sistema interno, per il resto, già conforme agli obblighi eurounitari, avuto riguardo alle condotte di maggior impatto lesivo; parendo così ratificare, in certo qual modo, l'indirizzo giurisprudenziale che nei casi di grave inquinamento faceva ricorso ai delitti di disastro "comune".

Le cose, come noto, sono andate diversamente e le riflessioni sviluppate nei contributi che seguiranno ne sono la prova: il legislatore — e qui è inutile nasconderselo, i noti fatti di cronaca (*Eternit*, *Ilva*² etc.) hanno giocato un ruolo decisivo — è per certi versi tornato sui suoi passi, costruendo un autonomo sottosistema di tutela dell'ambiente a livello codicistico, collocato a ridosso dei delitti contro l'incolumità pubblica, nel nuovo titolo VI-*bis* riservato per l'appunto ai delitti contro l'ambiente.

Dico subito che a me pare apprezzabile aver coniato apposite incriminazioni: per un verso, il legislatore ha così dato ascolto al monito, per anni passato sotto silenzio, lanciato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 327 del 2008 che, con un fine percorso interpretativo volto a valorizzare il diritto vivente, era riuscita a salvare dalle censure di imprecisione il disastro innominato, ma al contempo aveva sollecitato l'introduzione di una specifica previsione che si facesse carico di normare la materia del disastro ambientale; dall'altro, in linea con quanto affermato nel Considerando 5 del Preambolo della direttiva del 2008, si è data specifica attuazione alle istanze di tutela dell'ambiente rispetto a tutte le forme di deterioramento significativo che possano interessarlo, attraverso sanzioni penali dotate di una significativa dissuasività.

La prospettiva "ecocentrica" che sembra pervadere l'intera novella del 2015 ha poi comportato l'introduzione nel Testo Unico Ambiente della parte VI-*bis* — comprendente gli artt. da 318-*bis* a 318-*octies* — dedicata a una nuova, speciale disciplina estintiva delle contravvenzioni³.

E infatti, seguendo ancora una volta il sentiero intrapreso in materia di salute e sicurezza sul lavoro, e nella volontà di tutelare l'ambiente migliorando l'efficacia delle prescrizioni a ciò volte, il legislatore ha scelto di 'premiare' con l'estinzione del reato i casi in cui, alla commissione di una fattispecie contravvenzionale, seguano la predisposizione e l'applicazione delle prescrizioni decise dall'autorità competente.

In particolare, in caso di «ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette» (art. 318-*bis*), «l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario» (art. 318-*ter*).

Si tratta di un procedimento di composizione alternativa del conflitto penale cui il siste-

² Il caso è esaminato nella prospettiva Cedu da V. MANCA, *infra*.

³ Su cui v. il contributo di A. MARTUFI, *infra*.

ma guarda con particolare favore, al punto che, nel caso in cui il procedimento non sia stato attivato dall'organo di vigilanza o dalla polizia giudiziaria, spetta al pubblico ministero darne opportuna comunicazione, affinché questi stessi organi provvedano agli adempimenti di cui agli articoli 318-ter 318-quater e successivamente informino il pubblico ministero «della propria attività senza ritardo».

Nonostante siano ancora molte le questioni lasciate aperte dal legislatore, in relazione ad esempio al rapporto tra la disciplina delle estinzioni e l'istituto dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis c.p. — molte volte l'adempimento alle prescrizioni (una sorta di *road map* prevista dalle amministrazioni competenti) richiede la spendita di ingenti risorse economiche, probabilmente, se non certamente, maggiori di quelle a cui il soggetto andrebbe incontro ricorrendo all'oblazione — non si possono trascurare gli effetti positivi e i vantaggi che una simile disciplina potrebbe recare con sé.

In tale ottica, diviene centrale anche il coraggio della pubblica amministrazione competente nello svolgimento delle sue funzioni, avuto riguardo alla scarsa determinatezza che sovente caratterizza le disposizioni che all'amministrazione affidano il compito di eliminare o ridurre i rischi a breve o a lungo termine. È chiaro infatti come quest'ultima, nell'esercizio di un potere discrezionale o in presenza di un ambito riservato di valutazione, possa, all'interno di un perimetro delineato dal rispetto di principi generali quali quelli di proporzionalità e ragionevolezza, ad esempio dare luogo a valutazioni soggettive e giudizi prognostici che, avendo una solida base giuridica e normativa, nonché un considerevole *background* tecnico-scientifico, siano in grado di porsi quali soluzioni ottimali per la tutela di beni giuridici di primaria importanza come l'ambiente, la vita e la salute dell'uomo.

Insomma, mi pare trattarsi, come accennavo prima, di un intervento che si muove nel solco di quanto già sperimentato nel campo della sicurezza sul lavoro e che si mostra, in certa misura, in linea con alcune componenti di 'premialità' già esistenti nel tessuto previgente di disciplina, rispetto a condotte a carattere 'riparatorio'.

Altri profili problematici emergono dalla fattispecie di disastro ambientale di cui all'art. 452-quater c.p., i cui tratti caratterizzanti riprendono è vero in larga misura quelli del "vecchio" disastro di matrice giurisprudenziale — in relazione al quale, tuttavia, il legislatore non ha colto l'occasione della riforma per risolvere alcune delle questioni più controverse emerse in relazione all'applicazione dell'art. 434 c.p.

Da un lato, dunque, l'introduzione della nuova fattispecie va sicuramente salutata con favore per avere fornito una solida base normativa al disastro ambientale, dall'altro, non può trascurarsi come essa non incida in maniera particolarmente significativa sull'area di illiceità penale che si era arrivata a definire, anche in ragione dell'interpretazione giurisprudenziale.

Delle riflessioni, poi, suscita anche il fatto che il legislatore abbia previsto in relazione al solo delitto di inquinamento ambientale una fattispecie autonoma di morte o lesioni come conseguenza non voluta (art 452-ter c.p.)⁴ — peraltro, stranamente non inserita nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti — e non abbia introdotto un'analogha previsione con riferimento al reato di disastro, che pure rappresenta fatti di inquinamento dagli effetti maggiormente significativi, non ultimo da un punto di vista temporale, e dunque dalle potenzialità più aggressive nei confronti dei beni della vita e dell'incolumità fisica.

Sembrerebbe infatti che il legislatore si sia preoccupato di punire in maniera più incisiva le conseguenze lesive discendenti dalla compromissione e dal deterioramento, e che abbia invece trascurato le analoghe conseguenze che possano derivare da un'alterazione irreversibile dell'ambiente; così sollevando la connessa questione di dover tracciare i confini tra l'ipotesi di disastro *ex* art. 452-quater, comma 1, n. 3 c.p. («l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per [...] il numero delle persone offese o esposte a pericolo») e la fattispecie di morte o lesioni, di cui al menzionato art. 452-ter c.p.

Innumerevoli, dunque, le criticità emergenti in relazione al nuovo assetto di disciplina le quali, per i diversi profili, saranno oggetto di ulteriore analisi nei contributi che qui seguiranno.

Esse sono in parte riconducibili alla difficoltà di tradurre compiutamente i bisogni e le caratteristiche peculiari di una materia altamente tecnica in dispositivi normativi efficaci e, insieme, rispettosi dei principi di tassatività e determinatezza.

Mi riferisco all'inevitabile e frequente utilizzo di concetti, termini o locuzioni dal significato equivoco e con ampia latitudine semantica, quali ad esempio «abusivamente» e «com-

⁴Per i profili di colpevolezza v. M. MATTHEUDAKIS, *infra*.

promissione o [...] deterioramento significativi» (art. 452-*bis* c.p.) o anche «eliminazione [che] risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali» (art. 452-*quater*), la cui specificazione e il cui chiarimento stanno richiedendo un intenso lavoro da parte di giurisprudenza e dottrina. Non che questo aspetto sorprenda: la materia ambientale, per la verità come altre, ha visto la giurisprudenza svolgere un ruolo propulsivo, tenuto conto anche delle difficoltà legate a un percorso parlamentare articolato e riguardante un tema senza dubbio 'sensibile'.

Credo però che almeno su alcuni profili, come ad esempio sulla nozione di disastro, che ha così affaticato gli interpreti (chiaro naturalmente il riferimento alla vicenda *Eternit*, cruciale peraltro anche per quanto attiene alla controversa individuazione del *tempus commissi delicti*)⁵, si potesse compiere qualche sforzo ulteriore per pervenire a una più puntuale delineazione.

Penso all'apporto, oramai irrinunciabile sembrerebbe, che le linee guida e le *Best Available Techniques* sono in grado di fornire in questo settore di disciplina⁶; senza con ciò voler nascondere le tensioni, in termini di rispetto dei rapporti tra fonte primaria e fonte secondaria nella materia penale, nonché in relazione alla ricostruzione e all'accertamento della colpa, che il ricorso a simili referenti può comportare.

Né mi è possibile qui affrontare i problemi che emergono dal contatto tra la realtà normativa in esame e il principio di precauzione, che sarà poi oggetto di autonoma riflessione⁷.

Mi limito a osservare che bisogna stare attenti ai rischi che un uso "distorto" dell'attività di *risk assessment* e del principio di precauzione possono determinare in tema di rispetto dei principi di garanzia propri della materia penale.

A me sembra che la sede naturale del ricorso alla precauzione — la quale, come principio generale, trova proprio nella materia ambientale una sua esemplificazione normativa — debba essere quello della produzione del diritto.

Essa deve cioè fungere da eventuale motore di scelte a livello legislativo o politico-amministrativo poiché, ove calata sul piano delle metodiche di accertamento degli elementi del reato, comporta il rischio, ad esempio sul terreno della colpa, di ritenere prevedibili eventi lesivi di cui *ex ante* risulta difficile affermare la conoscibilità, secondo una logica del 'senno di poi'.

Non mancano del resto casi in cui la stessa giurisprudenza richiami a un uso attento di tale principio: penso alla sentenza della Cassazione sul terremoto dell'Aquila ove si sottolinea che «la regola cautelare, fondata sulla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, vale con riguardo ai casi in cui la verifica di questo, in presenza della condotta colposa, può ritenersi, se non certa, quantomeno possibile sulla base di elementi d'indagine dotati di adeguata concretezza e affidabilità, sia pure solo di consistenza empirica e non scientifica. Essa, invece, non può essere individuata sulla scorta del principio di precauzione, che ha riguardo ai casi in cui si è rimasti al livello del 'sospetto' che, in presenza di certi presupposti, possano verificarsi effetti negativi (in particolare sulla salute dell'uomo) — e dunque quando manchi in senso assoluto una possibile spiegazione dei meccanismi causali o non si disponga di concreti elementi di indagine (sia pure di consistenza empirica e non scientifica) idonei a formulare attendibili e concrete previsioni circa il ricorso di eventuali connessioni causali tra la condotta sospetta e gli eventi lesivi» (Cass. pen., sez. IV, sent. 19 novembre 2015, n. 12478, in *dejure*).

Nella misura in cui tale principio si prefigge lo scopo di tutelare da possibili, ma ancora indeterminati rischi per l'ambiente, così come per la salute umana, un suo utilizzo mal si presta alla ricostruzione degli elementi costitutivi della fattispecie di reato.

Vorrei chiudere con qualche considerazione sul tema della responsabilità degli enti, oggetto di ben due relazioni⁸. L'intervento del 2015 porta a compimento un *iter* che a dire il vero era stato avviato sulla carta già dal legislatore delegato del 2000 il quale, nel prefigurare il nuovo scenario normativo, aveva inserito proprio i reati ambientali nel novero dei reati presupposto. So che la scelta è stata criticata, ma personalmente sono tra coloro che hanno salutato con favore l'iniziale *self restraint* del legislatore, già solo per l'opportunità di consentire che la normativa avesse un suo primo rodaggio. Per la verità l'esperienza giurisprudenziale in punto di delineazione dei meccanismi di corresponsabilizzazione dell'ente non mi pare esaltante, se pensiamo alle difficoltà incontrate nel far realmente funzionare, secondo il suo spirito origina-

⁵ In tema di prescrizione del reato v. E. COTTU, *infra*.

⁶ V. sul punto la relazione di M. BOSI, *infra*.

⁷ Tema esaminato da I. SALVEMME, *infra*.

⁸ Si tratta dei contributi di R. SABIA, *In tema di rispetto del principio di legalità in "ambito 231"*, e di Sara Petella, *su criticità e prospettive recate, sempre su questo terreno, dalla riforma*: v. *infra*.

rio, il meccanismo premiale-punitivo alla base del d.lgs. 231 del 2001. Ad ogni modo, anche sulla spinta delle richieste sovranazionali, direi che era inevitabile contemplare la responsabilità dell'ente rispetto alle nuove figure.

E anche l'intervento in questione evidenzia una serie di problemi di non poco momento: si va dalle questioni di taglio tecnico inerenti alle modalità di costruzione dell'ordito normativo — le scelte compiute rischiano di aprire vuoti di tutela o di determinate disparità di trattamento tra le diverse ipotesi — alle problematiche che l'interprete è chiamato ad affrontare, e in parte già posti dalla riforma del 2011, circa gli spazi di possibile applicazione della nuova normativa rispetto a condotte iniziate in precedenza ma perduranti.

Insomma, la novella sugli 'ecoreati' ha posto l'interprete, come spesso accade d'altronde nell'attuale fase di produzione normativa, dinanzi a numerosi nodi che dovranno essere sciolti attraverso il dialogo tra dottrina e giurisprudenza: sono sicura che l'incontro di oggi rappresenterà un primo, fruttuoso, tentativo di avviare il confronto.